Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9552**

14. Wahlperiode 26. 06. 2002

Antrag

der Abgeordneten Dr. Helmut Haussmann, Walter Hirche, Ina Albowitz, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Dr. Irmgard Schwaetzer, Gudrun Serowiecki, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion der FDP

Für eine kohärente deutsche Außenpolitik

Die Globalisierung, nicht nur von Handel und Informationen, sondern fast aller Politikfelder von Umweltschutz, internationaler Kriminalität über Konfliktprävention bis zu Menschenrechten, hat zu einer präzedenzlosen Vernetzung nationaler, multilateraler, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure geführt. In dem sich schnell wandelnden internationalen Umfeld kommt es darauf an, sich gut zu positionieren, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und ihre Risiken zu minimieren, d. h. sie zu gestalten und nicht nur auf sie zu reagieren. Dazu bedarf es einer kohärenten Außenpolitik mit eindeutigem Profil. Gerade Deutschland mit seiner gewachsenen globalen Verantwortung und seiner international ausgerichteten Wirtschaft ist auf eine koordinierte Wahrnehmung seiner Interessen angewiesen. Der Trend ist derzeit jedoch genau gegenläufig: Statt einer Verschärfung findet eine zunehmende Verwischung des deutschen außenpolitischen Profils statt. Der Unterausschuss Globalisierung/Regionalisierung des Auswärtigen Ausschusses hat in seinem Zwischenbericht vom 5. November 2001 insgesamt 336 Referate mit internationalen Aufgaben (davon 281 mit „erheblichen Aufgaben über die europäischen Grenzen hinaus“) innerhalb der Bundesregierung gezählt und kommt zu dem Schluss: „Faktisch ist jedes Fachministerium zum ‚Außenministerium‘ des von ihm bearbeiteten Politikfeldes geworden.“ Neben den Bundesministerien entwickeln zunehmend auch Bundesländer internationale Aktivitäten in Bereichen, die jenseits ihrer im „Lindauer Abkommen“ niedergelegten Kompetenzen liegen.

Diese Vervielfachung der deutschen Akteure mit internationalen Aufgaben führt nicht nur zu einer Verwischung des außenpolitischen Profils, sondern auch zu erheblichen Reibungsverlusten durch Kompetenzüberschneidungen, Ressortrivalitäten sowie zu Verschwendung materieller und intellektueller Ressourcen und damit zur Beeinträchtigung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands. Das Wirrwarr sich überschneidender Zuständigkeiten bei mangelnder Koordinierung führt ferner bei ausländischen Partnern gerade in Wachstumsregionen in Entwicklungs- und Schwellenländern mit unzureichender Vernetzung zu erheblichen Unsicherheiten. Deutschen Akteuren mit Auslandsaktivitäten bleibt oft keine andere Wahl, als ihre Anliegen zum Teil unmittelbar und unkoordiniert zu verfolgen. Hierdurch entstehen Interessenkonflikte

zwischen einzelnen Politikfeldern etwa in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Rüstungskontrolle, Migration und Flüchtlingspolitik, Menschenrechte und Umweltschutz, Freihandel und regionale Zusammenarbeit. Dies zieht kompetitive Nachteile bei der Wahrnehmung deutscher Interessen nach sich und trägt maßgeblich zur Erosion einer einheitlichen deutschen Außenpolitik bei. Nicht minder gewichtig sind die Nachteile, die durch mangelnde Informationsflüsse zwischen den Akteuren entstehen. Die einzelnen Fachressorts haben durch ihr zunehmendes internationales Engagement ressortabhängiges hohes Fachwissen aufgebaut, das jedoch nur selten gebündelt eingesetzt wird. Die einzelnen Behörden arbeiten so statt miteinander nur nebeneinander und gelegentlich auch gegeneinander. Der Zwischenbericht des Unterausschusses Globalisierung stellt hierzu fest: „Das Außenministerium wird zwar eingeschaltet und informiert, erhält jedoch weder im Vorfeld noch während der Verhandlungen eine koordinierende Aufgabe …“ Staatsminister Volmer fügt am 22. November 2001 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung bezeichnenderweise hinzu: „Längst betreiben alle anderen Ressorts ihre eigene internationale Politik, wenig beeinflussbar vom AA.“

Auch im multilateralen Bereich fehlen oft die Voraussetzungen für eine aktive, problemorientierte und kohärente deutsche Außenpolitik. Eine 2001 veröffentlichte Studie des Instituts für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg über „Deutsche Ministerien als Akteure von ‚global governance‘“ kommt zu dem Ergebnis: „Die Beteiligung des für Auswärtige Angelegenheiten zuständigen AA geschieht vielfach nur noch durch parallel geschaltete Informationskanäle. Das AA wird damit aus seiner Perspektive zum ‚Mitleser‘. Es wird in der Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Koordinierung und Gestaltung der deutschen Außenpolitik zunehmend durch fachministerielle Eigeninteressen und unkoordinierte sektorale Einzelmissionen gehindert.“ So reisten z. B. zu allen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den neunziger Jahren (mit einer Ausnahme) Delegationen sämtlicher Bundesministerien an. Die jeweilige Delegationsleitung lag, entgegen der internationalen Praxis nicht beim Auswärtigen Amt, sondern bei den Fachministerien.

Andererseits leiden die diversen außenpolitischen Fachabteilungen der Innenressorts zunehmend an Arbeitsüberlastung. Zwar beharren sie in der Regel auf ihrem internationalen Engagement. An dessen konkreter Umsetzung sind sie jedoch allenfalls reaktiv, nicht aber gestaltend beteiligt. Überdies widerspricht der Unterhalt von umfangreichen Parallelstrukturen in den Bundesressorts (z. B. mehrere Abteilungen für Völkerrecht, mehrere Menschenrechtsbeauftragte, mehrere Umweltstäbe und mehrere Arbeitseinheiten zur internationalen Drogenpolitik) dem haushaltsrechtlichen Gebot der Ressourcenrationalisierung.

Der im Zuge der Globalisierung stetig steigende Komplexitätsgrad internationaler Problemfelder fordert jedoch ein klares Aktionsmuster. Dieses kann nur durch eine effektive Bündelung und Koordinierung des vorhandenen Fachwissens geleistet werden. Eine kohärente und glaubwürdige deutsche Außenpolitik muss sicherstellen, dass die Wahrnehmung nationaler Interessen nicht durch sektorale (oder gar regionale) Partikularinteressen beeinträchtigt wird. Hierfür ist dringend erforderlich, dass das Auswärtige Amt seine traditionelle Funktion als Querschnittsressort für die verantwortliche Wahrnehmung deutscher Interessen im Ausland ungehindert ausüben kann und ihm zur Bewältigung der im Zuge der Globalisierung gerade auch infolge des 11. September 2001 steigenden Herausforderungen die erforderlichen personellen und materiellen Mittel an die Hand gegeben werden. Es darf nicht sein, dass weltweit deutsche Auslandsvertretungen und Goethe-Institute geschlossen werden, während einzelne Bundesländer Repräsentanzen eröffnen.

Nach der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung“ ist das Auswärtige Amt für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen zuständig. Die Geschäftsordnung legt ebenfalls fest, dass Vertreter „auswärtiger Regierungen und zwischenstaatlicher Einrichtungen nur nach vorheriger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt empfangen und Verhandlungen mit dem Ausland nur mit seiner Zustimmung bzw. auf Verlangen mit seiner Mitwirkung geführt werden“. Dieser Bestimmung muss endlich wieder Geltung verschafft werden. Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst vom 30. August 1990 stellt in § 1 Abs. 2 klar, dass es Aufgabe des Auswärtigen Dienstes ist, die auswärtigen Beziehungen „insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, entwicklungspolitischem, kulturellem, wissenschaftlichem, technologischem, umweltpolitischem und sozialem Gebiet zu pflegen und zu fördern“ und insofern „die außenpolitische Beziehungen betreffenden Tätigkeiten von staatlichen und anderen öffentlichen Einrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland im Ausland im Rahmen der Politik der Bundesregierung zu koordinieren“. Angesichts dieser eindeutigen Rechtslage ist es dringend geboten, dass das Auswärtige Amt wieder in die Lage versetzt wird, seinem gesetzlichen Auftrag uneingeschränkt gerecht zu werden und damit die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit deutscher Außenpolitik zu stärken.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dafür Sorge zu tragen, dass dem Auswärtigem Amt wieder seine in der Geschäftsordnung der Bundesregierung und dem Gesetz über den Auswärtigen Dienst festgelegte Querschnittskompetenz und Koordinierungsfunktion für die auswärtigen Angelegenheiten des Bundes in vollem Umfange übertragen wird und ihm zur Wahrnehmung der sich hieraus ergebenden zusätzlichen Aufgaben sowohl im Inland als auch an den Auslandsvertretungen die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden;
2. in diesem Zusammenhang sicherzustellen, dass das Auswärtige Amt die ihm in § 2 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst übertragenen Zuständigkeiten für die auswärtigen Beziehungen, insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, entwicklungspolitischem, kulturellem, wissenschaftlichem, technologischem, umweltpolitischem und sozialem Gebiet wahrnehmen kann;
3. ferner sicherzustellen, dass das Auswärtige Amt seine Federführung für die Koordinierung der die außenpolitischen Beziehungen betreffenden Tätigkeiten von staatlichen und anderen öffentlichen Einrichtungen der Bundesrepublik im Ausland uneingeschränkt ausüben kann;
4. insbesondere dafür zu sorgen, dass die Verhandlungen von staatlichen und anderen öffentlichen Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland oder im Ausland grundsätzlich nur nach vorheriger Zustimmung und unter Mitwirkung des Auswärtigen Amts geführt werden;
5. gegenüber den Regierungen der deutschen Bundesländer sicherzustellen, dass sie sich bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zu ausländischen Staaten an die in Artikel 32a Grundgesetz niedergelegten verfassungsrechtlichen Grundsätze und den im „Lindauer Abkommen“ vom 14. November 1957 festgehaltenen Rahmen halten;
6. eine Evaluierung der in den einzelnen Bundesressorts verbleibenden internationalen Zuständigkeiten mit dem Ziel durchzuführen, bestehende Parallelstrukturen zu bereinigen und Kompetenzüberschneidungen zu verhindern;
7. in diesem Zusammenhang die mit internationalen Aufgaben befassten Referate und Abteilungen der Fachministerien hinsichtlich ihrer jeweiligen Notwendigkeit und Ressourceneffizienz zu überprüfen und gegebenenfalls zusammenzulegen oder zu reduzieren;

8. zur Vermeidung unkoordinierter Einzelmaßnahmen der Fachministerien im Auswärtigen Amt die Stelle eines Beauftragten für die Kohärenz der internationalen Aktivitäten deutscher staatlicher Institutionen zwecks Vermeidung paralleler und sich überschneidender Strukturen zu errichten;
9. in diesem Rahmen im Auswärtigen Amt ein Informationssystem mit dem Ziel zu errichten, sämtliche Informationen über auswärtige Aktivitäten der Fachministerien präzise und zeitnah zu sammeln und so einen Gesamtüberblick über das internationale Engagement der Bundesregierung zu erhalten;
10. gegenüber den Fachressorts darauf zu drängen, insbesondere im Bereich der auswärtigen Beziehungen, das bislang verbreitete restriktive Zuständigkeitsdenken durch eine Kooperationskultur zu ersetzen, die eine gemeinsame Orientierung und zielführendes Zusammenwirken in der deutschen Außenpolitik ermöglicht;
11. zur Erreichung dieses Ziels eine langfristig angelegte Personalrotation zwischen dem Auswärtigen Amt und den Fachministerien einzuführen und die bereits im Auswärtigen Amt und in den Auslandsvertretungen eingesetzten Mitarbeiter der Fachressorts in vollem Umfange in die Gesamtverantwortung für die Gestaltung der Außenpolitik mit einzubeziehen.

Berlin, den 25. Juni 2002

Dr. Helmut Haussmann
Walter Hirche
Ina Albowitz
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Horst Friedrich (Bayreuth)
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Heinrich L. Kolb
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Gerhard Schüßler
Dr. Irmgard Schwaetzer
Gudrun Serowiecki
Dr. Hermann Otto Solms
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333